LECTURAS
DE
ECONOMIA

Temas

La Reforma Agraria en Colombia

• Gobierno Nacional, Ministerio de Agricultura. *Proyecto sobre Reforma Agraria.* • Representante Jesús Antonio Gómez Hermida. *Proyecto de Ley No. 11 de 1984.* • Darío Fajardo Montaña. *Apuntes para una política de Reforma Agraria y de seguridad alimentaria.* • Alvaro Tirado Mejía. *Reforma Agraria: de la política de tierras a la planificación agropecuaria.*

Lecturas de Economía. No. 15. Medellín, septiembre-diciembre de 1984. pp. 191-239

• **Resumen.** Uno de los temas de mayor importancia en la actualidad colombiana es el de la Reforma Agraria; éste ha sido uno de los puntos centrales en los acuerdos que se han celebrado entre el Gobierno nacional y los grupos guerrilleros, además de ser aspecto fundamental en la política del Gran Diálogo Nacional. Día a día este tema gana mayor audiencia en la opinión pública y ya empiezan a conocersen diferentes puntos de vista sobre el estado actual de la cuestión agraria colombiana, que enriquecen el debate sobre este asunto de gran trascendencia en el desarrollo futuro de nuestro país. Por estas razones, *Lecturas de Economía* recoge en este número colaboraciones de reconocidos expertos en esta materia, que si bien ha sido en el pasado objeto de debates y de acciones gubernamentales, se presenta después de veinticicnco años bajo nuevas perspectivas históricas del país pero acompañada aún de la urgencia de respuesta a los mismos interrogantes iniciales.

• **Summary.** *One of the main topics of the current public debate in Colombian is The Agrarian Reform; this is included in the recent Cease Fire Aggrement between the Colombian Goverment and the guerrilla groups and it is an important issue in the agenda of the Gran Diálogo Nacional (Grand National Dialogue). Day by day this theme gains more audience within the public opinion and actually different analysis about the national agrarian situation have enriched this debate –of trascendental consequences for the future development of Colombia. For those reasons,* Lecturas de Economía *has included in this issue the opinions of some experts on this topic. Although it has been –25 years before–, the object of debate and goverment's action, it is put forward with a new historical perspective and accompanied by the urgent need of answers to the starting questions.*

1 TEXTO DEL PROYECTO SOBRE REFORMA AGRARIA

Gobierno Nacional
Ministerio de Agricultura

Texto completo del proyecto de ley presentado por el Gobierno al estudio del Congreso mediante el cual se modifican y adicionan las leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 que se refieren a la reforma agraria:

El Congreso de Colombia

D e c r e t a:

Artículo 1o.- El parágrafo del artículo 24 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Parágrafo.- Los peritos a que se refiere este artículo serán dos (2) sorteados de la lista del cuerpo especial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En caso de desacuerdo en el dictamen, será sorteado un tercero de la misma lista.

Artículo 2o.- El artículo 29 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Artículo 29.- A partir de la vigencia de la presente ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocien-

tas cincuenta (450) hectáreas. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones a favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación.

El peticionario deberá mostrar que tiene bajo explotación económica la superficie cuya adjudicación solicita y que en ella protege los recursos naturales conforme a las normas pertinentes.

Salvo lo que con respecto a sabanas de pastos naturales se establece en el artículo siguiente, la ocupación con ganado sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales de cuya existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular.

Así mismo no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos indígenas.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria declarará que se ha realizado la extensión del derecho de dominio o propiedad de que trata el artículo 6o. de la ley 200 de 1936 en los predios adjudicados con posterioridad a la presente ley, cuando esblezca que en ellos el adjudicatario no conserva los recursos naturales.

Artículo 3o.- El artículo 42 de la ley 135 de 1961 dirá:

Artículo 42.- El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria hará levantar por medio de funcionarios de su dependencia todos los informativos necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos conforme al procedimiento que señale el decreto reglamentario de esta disposición. Lo anterior no impide que puedan ser utilizados para la identificación predial, métodos como la fotointerpretación y los levantamientos topográficos hechos por particulares cuando éstos se ajusten a normas técnicas aceptadas por el Incora.

La junta directiva del Instituto establecerá las tarifas para el cobro de servicios de titulación cuando se trate de superficies mayores de cincuenta (50) hectáreas y señalará los requisitos para aceptar planos presentados por particulares.

Artículo 4o.- El artículo 51 de la ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 51.- Quien adquiera o haya adquirido el derecho de dominio pleno, el uso o el usufructo sobre una unidad agrícola familiar, contrae las siguientes obligaciones:

a) Sujetarse a las reglamentaciones que sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito dicte el Instituto para la zona correspondiente.

b) Someter, durante los quince años siguientes a la primera adjudicación, a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación, promesa de enajenación o arrendamiento del inmueble. El Instituto, dentro del año siguiente a la solicitud, podrá adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al precio que se señale por peritos, si en su concepto el contrato proyectado contradice el espíritu y las finalidades de la presente ley. La forma de pago será la misma establecida para las tierras adecuadamente explotadas en el artículo 62. Vencido el plazo a que se refiere el presente literal sin que el Incora haya aprobado el proyecto o resuelto la adquisición al adjudicatario, se entenderá que consiste en la enajenación o arrendamiento.

La enajenación, promesa de enajenación, abandono o arrendamiento de la unidad agrícola familiar sin el lleno de los requisitos establecidos por este artículo, dará derecho al Instituto para decretar la caducidad de la adjudicación pagando el valor de la parcela en bonos agrarios de la clase 'B'. La restitución del bien se efectuará por la autoridad policiva del lugar de ubicación del inmueble.

En la matrícula de propiedad de cada 'Unidad Agrícola Familiar' se dejará constancia de ese carácter, y los registradores de instrumentos públicos, salvo lo dispuesto sobre silencio administrativo positivo, no inscribirán, dentro de los quince años siguientes a la primera adjudicación, ningún acto que genere la transmisión del dominio sobre ella a terceros, si la respectiva escritura no ha transcrito la comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado al derecho preferencial de compra y la manifestación del adquiriente, cualquiera que sea su título, de sobrogarse en todas las obligaciones que afecten la unidad agrícola familiar.

Artículo 5o.- El inciso primero del artículo 53 de la ley 135 de 1961 quedará así:

El Instituto exigirá al adjudicatario o comprador de una 'Unidad Agrícola Familiar', al tiempo de asignársela o de celebrar el contrato de promesa de venta, que tal unidad quede, al efectuarse el traspaso definitivo, bajo el

régimen del patrimonio familiar, conforme a la ley 70 de 1931 y artículos 24 y 25 de la ley 100 de 1944, en aplicación del artículo 50 de la Constitución Nacional.

Artículo 6o.- El artículo 56 de la ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 56.- Se tendrán como tierras incultas las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada. No se tomarán en cuenta para este efecto las cubierta de bosques necesarios para la conservación de los demás recursos naturales y el servicio del predio y las de bosques artificiales de especies maderables. Para calificar una tierra como inadecuadamente explotada, el Instituto tomará en cuenta los siguientes factores: ubicación con respecto a centros urbanos importantes, relieve, calidad de los suelos, posibilidad de utilización de riegos y avenamientos, facilidad para una explotación continua y regular, clase y grado de intensidad de la explotación, capital y mano de obra empleados en éste, valor comercial y rendimiento de la propiedad, y densidad de la población en la zona rural donde dicha propiedad se halle ubicada.

Artículo 7o.- El artículo 58 de la ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 58.- Sólo podrán expropiarse tierras que se hallen adecuadamente explotadas en los siguientes casos:

1o. Cuando la superficie de una zona de minifundio deba ensancharse con propiedades colindantes o próximas, para hacer posible el establecimiento de unidades de explotación individuales o asociativas en extensión adecuada.

2o. Para facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de las parcelas en que han venido trabajando o su establecimiento sobre otras tierras de la misma región cuando esto último sea más apropiado; o cuando la adquisición sea necesaria para establecer a pequeños propietarios, arrendatarios o aparceros de la vecindad, ocupantes de tierras que hayan de ser puestas fuera de explotación.

3o. Para la reestructuración de resguardos indígenas y, en general, para dotar de tierras a las comunidades civiles indígenas y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 94 de la presente ley. Para estos fines se afectarán los predios colindantes o próximos a dichos resguardos o comunidades.

4o. Para adelantar otros programas en regiones donde existan graves

conflictos sociales, considerable número de campesinos sin tierra y en circunstancias económicas precarias, y dichos programas se adelanten en la misma región y en beneficio de estos campesinos, especialmente en los casos previstos en la regla primera del artículo 57.

5o. Para la construcción, reparación o mantenimiento de las vías de acceso a las zonas rurales.

6o. Para la instalación en las zonas rurales de los servicios públicos, lo mismo que para centros de investigación, concentraciones de desarrollo, escuelas, locales para industrias agrícolas, cooperativas y centros de conservación o almacenamiento de productos agropecuarios.

7o. Para la fundación de núcleos o aldeas rurales, o para el ensanche del perímetro urbano de poblaciones de menos de veinticinco mil (25.000) habitantes, a solicitud del municipio respectivo, previo concepto favorable de la oficina de Planeación del Departamento donde esté ubicado el núcleo rural que solicita ensancharse.

8o. Para la realización de las obras y programas de distritos de riego de que trata el capítulo XII de la presente ley.

Artículo 8o.- El artículo 59 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Artículo 59.- En los casos de adquisición de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo anterior, los propietarios de tierras tendrán derecho a que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria les venda, dentro del mismo predio, y si ello no fuere posible, dentro del área del respectivo proyecto, una extensión hasta de tres (3) unidades agrícolas familiares, si el predio objeto de la adquisición excede dicha superficie. En caso contrario, podrán comprar una extensión igual a una unidad agrícola familiar.

Este derecho podrá ejercitarse una sola vez en cada programa o proyecto de reforma agraria.

Artículo 9o.- El artículo 61 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Artículo 61.- Para cumplir los fines de interés social o utilidad pública de que trata el artículo 54, el Instituto adquirirá las tierras o mejoras necesarias conforme a lo dispuesto por esta ley, observando el siguiente procedimiento:

1o. La junta directiva mediante resolución motivada aprobará el respec-

tivo proyecto, señalando de modo general su objeto y medios de operación, la conveniencia social y económica del mismo, la zona geográfica escogida para adelantarlo, y dispondrá la adquisición de tierras de propiedad privada situadas en el mismo.

2o. Citará personalmente al propietario y en caso de que esto no fuere posible dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la resolución que resuelva adquirir el predio, ordenará su emplazamiento por edicto, conforme al artículo 207 del Código Contencioso Administrativo.

Transcurridos tres (3) días a partir de la expiración del término del emplazamiento, el Instituto designará al citado un curador ad-liten con quien se surtirá la notificación. Contra esta resolución no caben acciones o pretensiones jurisdiccionales.

3o. Cumplida la citación, se hará con audiencia del propietario, de su apoderado al efecto, o de su curador ad-litem, el examen detenido del predio que haya ordenado adquirir el Instituto y la práctica, si fuere necesaria, de las mensuras correspondientes, con el fin de establecer su estado de explotación, así como de un avalúo por peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Los dueños de predios, poseedores, sus representantes, socios intermedios o cualquiera otra persona que se encuentre en el predio, estarán obligados a prestar toda su colaboración para que las diligencias se realicen y si se opusieren a ello o las obstaculizaren, el Instituto podrá apremiarlos con multas sucesivas hasta de diez mil pesos ($10.000.oo), sin perjuicio de que solicite el concurso de la fuerza pública.

El resultado del examen y mensura del predio será puesto en conocimiento de los interesados para que estos, si lo consideran conveniente, formulen las observaciones que a bien tengan y que serán objeto de análisis por el Instituto, sin más trámite, al tiempo de formular la oferta de compra, si a ella hubiere lugar.

4o. Una vez reunidos los elementos necesarios para la negociación directa se hará una oferta de compra al propietario.

Se entiende que el propietario rechaza la oferta de compra, cuando habiéndose hecho personalmente, de lo cual deberá haber constancia escrita en el expediente administrativo, o habiéndole sido comunicada por correo certificado, no manifieste su aceptación en el término de diez (10) días con-

tados a partir de la fecha de la oferta. En la respuesta, el propietario deberá declarar si ejerce o no el derecho de compra a que se refiere el artículo 59.

5o. Si el propietario no aceptare la oferta expresamente o se presumiere su rechazo de acuerdo con el ordinal anterior o si existieren razones de orden legal, como en los casos de incapaces o de bienes que estén fuera del comercio, que impidieren la negociación, el Instituto dictará una resolución, por medio de la cual se señalará la calificación que corresponda a las tierras, con especificación de las consideraciones técnicas, económicas y sociales que para hacerla ha tomado en cuenta y ordenará adelantar la expropiación.

Dicha resolución será notificada conforme a los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo y contra la misma no procede recurso alguno por la vía gubernativa ni acción o pretensión jurisdiccional.

6o. Ejecutoriada la resolución de expropiación, el Incora presentará ante el Tribunal Contencioso Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el bien o radiquen los derechos reales objetos de la expropiación, la demanda correspondiente conforme al artículo 451 del Código de Procedimiento Civil.

Si el Instituto, por razones de interés social, estimare necesario entrar en posesión de un fondo o de porciones de éste antes que se haya fallado la demanda de expropiación, podrá solicitar en ésta que se le ponga en inmediata posesión de las tierras cuya expropiación ordenó adelantar, pero esta posesión no podrá hacerse efectiva en tanto no se hayan cumplido los plazos a que se refiere el inciso primero del artículo 67 de esta ley. Para solicitar tal entrega el Instituto deberá consignar el valor del predio en Bonos Agrarios de la Clase 'B" si se tratare de tierras incultas, o en dinero efectivo la parte que deba pagarse como primer contado de la operación si se tratare de otra clase de tierras. Para este solo efecto se tendrá como valor de las mismas el señalado en el avalúo administrativo practicado en desarrollo del ordinal 3 de este artículo.

7o. Recibida la demanda, deberá ser repartida el mismo día o a más tardar el siguiente hábil.

Contra el auto que admita la demanda no habrá recurso alguno; contra la resolución de inadmisión podrá recurrirse en súplica dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto y el recurso se resolverá de plano.

En el auto admisorio se resolverá sobre la entrega a que se refiere el ordinal anterior, si el Instituto la ha solicitado.

De la demanda se dará traslado al demandado por tres (3) días para que la conteste conforme al artículo 144 del Código Contencioso Administrativo.

Transcurridos dos (2) días sin que el auto admisorio de la demanda se hubiere podido notificar a los demandados, el Tribunal los emplazará por edicto que durará fijado tres (3) días en la Secretaría y se publicará por una vez en un diario de amplia circulación en la localidad. Copia de aquél se fijará en la puerta de acceso al inmueble objeto de la expropiación. Cumplidas las anteriores formalidades sin que los demandados se presenten en los tres (3) días siguientes, se les designará un curador ad-litem a quien se notificará el auto admisorio de la demanda.

Vencido el término del traslado el proceso continuará su trámite conforme a los artículos 209, 210 y 211 del Código Contencioso Administrativo.

Si la sentencia decreta la expropiación, ordenará cancelar los gravámenes, embargados e inscripciones que recaigan sobre los bienes. Dicho fallo se notificará personalmente, pero si ello no fuere posible dentro de los tres (3) días siguientes a su fecha, la notificación se hará por edicto que se fijará por un día en la Secretaría.

La sentencia que decrete la expropiación no tendrá recurso alguno. La que la niegue será consultada con el Consejo de Estado en los términos del artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

8o. Para decretar la expropiación el Tribunal designará peritos que señalarán el valor de la indemnización a favor de los interesados. En firme el avalúo y hecha por el Incora la respectiva consignación, de acuerdo con las reglas que para la forma de pago establece la presente ley, se procederá así:

a) Se entregarán al Instituto los bienes expropiados, si antes no se ha hecho; en el acta de la diligencia se insertará la parte resolutiva de la sentencia y se dejará testimonio de haberse consignado las sumas correspondientes a títulos de indemnización.

b) Ejecutoriada la sentencia que decrete la expropiación, se registrará junto con el acta de entrega, para que sirvan de título de dominio al Incora, y se librarán al registrador los oficios de cancelación.

c) Cuando en el acto de la diligencia se oponga un tercero que alegue

posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega siempre se efectuará; pero se advertirá al opositor que puede presentarse al proceso dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación de la diligencia, a fin de que mediante incidente se decida si le asiste o no el derecho alegado.

Si el incidente se resuelve a favor del opositor, en el auto que lo decida se ordenará a los mismos peritos que avalúen la indemnización que le corresponde, la que se le pagará de la suma consignada por el Incora. El auto que resuelva el incidente no tiene recurso alguno.

9o. Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización; pero si los bienes estaban gravados con prenda o hipoteca, el precio quedará a órdenes del Tribunal para que sobre él puedan los acreedores ejercer sus respectivos derechos, en proceso ante la jurisdicción ordinaria, a cuya disposición serán puestas las sumas de dinero o los Bonos Agrarios una vez solicitados por el juez competente. En los casos de que trata este ordinal, las obligaciones garantizadas se considerarán exigibles, aunque no sea de plazo vencido.

Si los bienes fueren materia de embargo, secuestro o inscripción, el precio se remitirá a la autoridad que decretó tales medidas; y si estuvieren sujetos a condición resolutoria, el precio se entregará al interesado a título de secuestro, que subsistirá hasta el día en que la condición resulte fallida, siempre que garantice su devolución en caso de que aquélla se cumpla.

10. Si el Tribunal niega la expropiación, ordenará poner de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes si esto es posible, cuando la entrega de éstos se hubiere efectuado conforme al ordinal 6o. de este artículo, y condenará al Instituto a pagarle todos los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega.

La liquidación de los perjuicios se llevará a cabo ante la jurisdicción ordinaria conforme a lo prescrito por el artículo 459 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo 1o.- De conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, no habrá recurso alguno por la vía gubernativa, contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorio o de ejecución, dictados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria durante las diligencias administrativas a que se refiere el presente artículo, salvo los casos previstos en forma expresa.

Parágrafo 2o.- Durante el proceso de expropiación, que será de única instancia, no será revisable el informe de visita o examen del predio si en la etapa administrativa el interesado no formuló observaciones al mismo en ejercicio de la facultad que otórga el ordinal 3o. de este artículo.

Tampoco serán objeto de revisión la calificación de las tierras ni el avalúo administrativo, si en el plazo de que trata el ordinal 4o., el propietario no rechazó expresamente la oferta de compra que allí se regula.

Parágrafo 3o.- Cuando el Instituto solicite la posesión anticipada del inmueble de cuya expropiación se trata y el Tribunal lo ordene, no habrá lugar a suspensión provisional de los efectos de la resolución que ordena adelantar la expropiación.

Parágrafo 4o.- Son aplicables al proceso de expropiación que regula este artículo, las disposiciones pertinentes de los Códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Civil, en su orden.

Artículo 10o.- El inciso 2o. del artículo 68 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Los dueños de los predios que adquiera el Instituto de conformidad con el presente artículo tendrán derecho a que éste les venda dentro del mismo predio, y si ello no fuere posible, dentro del área del respectivo proyecto, una extensión hasta de dos (2) unidades agrícolas familiares, si el predio objeto de la adquisición exceda dicha superficie. En caso contrario, podrán comprar una extensión igual a la que antes poseían.

Este derecho podrá ejercitarse una sola vez en cada programa o proyecto de reforma agraria.

Artículo 11o.- Adiciónase el artículo 80 de la ley 135 de 1961 con el siguiente Parágrafo.

Parágrafo 2o.- Las tierras o mejoras que se adquieran para ejecución de los programas de reestructuración de resguardos indígenas o dotación de tierras a las comunidades civiles indígenas, serán entregadas a los cabildos de las respectivas parcialidades para que éstos, de conformidad con las leyes que los regulan, las distribuyan entre los miembros de dichas comunidades.

Artículo 2o.- El artículo 81 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Artículo 81o.- Las unidades agrícolas familiares constituidas o que se

constituyan en zonas de parcelación, sólo podrán venderse o transferirse a personas pobres o de escasos recursos, y estarán sujetas en un todo a lo dispuesto por el Capítulo X de la presente ley.

El Instituto dictará reglamentos para cada zona de parcelación y en ellos consignará precisamente lo dispuesto por el inciso anterior y además, lo siguiente:

1o. La facultad para el adjudicatario de pagar el monto de capital de la deuda en Bonos Agrarios de acuerdo con el artículo 78.

2o. El derecho preferencial que tendrán para adquirir las unidades agrícolas familiares, en caso de fallecimiento del adjudicatario, su cónyuge supérstite o compañera permanente. Si tal adquisición no es posible, la transferencia podrá ser hecha en favor de los arrendatarios, aparceros o asalariados de los predios donde tales unidades se constituyan o, en último término, de los trabajadores agrícolas de la misma zona que carezcan de tierras propias.

3o. La obligación de incluir en los contratos de adjudicación de tierras una cláusula que permita al Instituto declarar administrativamente la caducidad del contrato cuando se registre incumplimiento por parte de los adjudicatarios de las disposiciones de esta ley, de su reglamento o del contrato de adjudicación, o cuando ocurra el fallecimiento del propietario.

Salvo lo dispuesto en el literal b) del artículo 51, la declaratoria de caducidad dará derecho al Instituto para exigir inmediatamente la entrega de la parcela reintegrando lo que se hubiere abonado por el deudor al capital de la deuda, pagando las mejoras al precio que se convenga con el interesado o se determine por peritos, y compensando los intereses pagados con el usufructo que de la parcela ha tenido el deudor.

La restitución del bien se efectuará por la autoridad policiva del lugar de ubicación del inmueble, previo pago o consignación del valor a que se refiere el presente inciso.

En caso de caducidad por fallecimiento del propietario, el Instituto consignará el valor del avalúo de la parcela ante el juez de la causa, a favor de la sucesión del fallecido y adjudicará la unidad agrícola familiar, preferencialmente, o al cónyuge supérstite o compañera permanente, o al heredero que reúna las condiciones para ser adjudicatario, exigidas por la presente ley y los reglamentos a que se refiere este artículo. En caso de fallecimiento de socios de empresas comunitarias, se atenderá a lo que disponga el reglamento que para dichas empresas dicte el Gobierno.

Contra la resolución que dicte el Instituto según este artículo, sólo podrá interponerse el recurso de reposición, pero el deudor, en caso de que la declaratoria de caducidad se deba a incumplimiento en el pago, tendrá derecho a que ella se declare sin efecto, si dentro de los quince (15) días posteriores a la ejecutoria, paga al Instituto el monto de las sumas vencidas.

4o. La obligación para el parcelario de afiliarse al sistema de seguro de vida que el Instituto determine, con el objeto de que la deuda que pesa sobre la parcela pueda cancelarse si el adquiriente llegare a fallecer antes de haber cubierto la totalidad del precio.

Artículo 13o.- El artículo 101 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Artículo 101.- En cada una de las capitales de los departamentos, intendencias y comisarías donde el Incora adelante programas o proyectos de los que contempla esta ley, se organizará un Consejo Seccional que suministrará al Instituto, a solicitud de éste o de oficio, informes y recomendaciones relacionadas con la mejor manera de adelantar la reforma agraria en la respectiva sección; la organización regional que deba adoptarse; los problemas sociales agrarios existentes y las soluciones aconsejables para éstos. Igualmente corresponderá al Consejo Seccional difundir entre la población campesina los principios y finalidades de la reforma.

Los Consejos Secciones serán presididos por el gerente regional o director del Proyecto del Incora y se integrarán con los miembros siguientes:

El secretario de Agricultura de la Sección;
Un representante del organismo regional de Planeación;
Un representante de la Oficina Seccional de la Caja de Crédito Agrario;
Un representante del Fondo Ganadero;
Un representante de la Corporación Autónoma Regional donde funcionen estos establecimientos públicos.
En los departamentos, un representante de la Asamblea departamental elegidos por ésta;
Dos representantes de los beneficiarios de programas de reforma agraria en la región; y
Tres representantes de los trabajadores campesinos designados por las federaciones locales de trabajadores.

Cada uno de los miembros del Consejo Seccional tendrá un suplente personal.

El Gobierno reglamentará, en lo que haya lugar, la forma de hacer las designaciones de los miembros del Consejo Seccional y el funcionamiento de éste.

Parágrafo.- El presidente del Comité Seccional estará obligado a informar al mismo sobre el curso dado y las decisiones adoptadas en relación con los asuntos de que se ocupe el Consejo. La inobservancia de esta obligación es causal de mala conducta sancionable por el gerente general del Incora en los términos del artículo 76 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 14o.- El artículo 121 de la ley 135 de 1961 quedará así:

Artículo 121.- Empresa comunitaria es la forma asociativa de producción agropecuaria por la cual campesinos de escasos recursos estipulan aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común, con la finalidad primordial de explotar uno o más predios rústicos, industrializar y comercializar sus productos, o bien de cumplir una de estas dos finalidades para repartirse entre sí las ganancias o pérdidas que resultaren, en forma proporcional a sus aportes.

En las empresas comunitarias se entiende que el trabajo de explotación agropecuaria será ejecutado por sus socios. Cuando las necesidades de la explotación lo exijan, las empresas comunitarias podrán contratar los servicios que sean necesarios.

Artículo 15o.- En los casos de adquisición de tierras adecuadamente explotadas de que trata el artículo 62 de la ley 135 de 1961, el Incora reconocerá un tipo de interés sobre los saldos a su cargo, equivalente al cuarenta por ciento (40%) del interés corriente.

Artículo 16o.- Para hacer posible la modificación en la estructura de la propiedad rústica en las zonas donde el Estado ejecute directamente o haya ejecutado obras de defensa contra las inundaciones, regulación del caudal de corrientes hidráulicas, riegos y avenamientos, la entidad que lleva a cabo las obras deberá comunicar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, tan pronto como la presente ley entre en vigencia o a medida que puedan ser identificadas las tierras aptas para adelantar programas de reforma agraria, la existencia de los planes de adecuación a fin de que el Instituto proceda a aplicar el capítulo XII de la ley 135 de 1961.

Es entendido que la falta de comunicación oportuna no impedirá el cumplimiento de las funciones que se refiere este artículo.

Artículo 17o.- Los dueños de predios que adquiera el Incora de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XII de la ley 135 de 1961, tendrán derecho a que el Instituto les venda, dentro del mismo predio, y si ello no fuere posible, dentro del área del respectivo proyecto, una extensión hasta de dos (2) unidades agrícolas familiares, si el predio objeto de la adquisición excede dicha superficie. En caso contrario, podrán comprar una extensión igual a una unidad agrícola familiar.

Este derecho podrá ejercitarse una sola vez en cada programa o proyecto de reforma agraria.

En los anteriores términos queda modificado el artículo 68 de la ley 135 de 1961.

Artículo 18o.- Siempre que por razón de la aplicación de la ley 135 de 1961 y de las normas que la complementen, modifiquen y reglamenten, resulte necesaria la designación de peritos, tanto en los procedimientos administrativos como en los procesos jurisdiccionales, los expertos serán sorteados entre las personas pertenecientes al cuerpo especial que para estos fines integren el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, salvo que entre ellos no existan profesionales idóneos para desempeñar un específico cargo de auxiliares de la justicia.

En todas las actuaciones la peritación se hará por dos peritos; en caso de desacuerdo se designará un tercero de las mismas listas.

Artículo 19o.- Formarán parte del Fondo Nacional Agrario los derechos sobre bienes inmuebles rurales que actualmente corresponden al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en las sucesiones intestadas, conforme al artículo 66 de la ley 75 de 1968.

También formarán parte del Fondo los derechos que hoy corresponden al mencionado Instituto en relación con los bienes vacantes rurales:

Artículo 20o.- Créase Fondo Nacional de Adquisiciones Rurales cuya función será la de fijar tierras adecuada o inadecuadamente explotadas que el Incora adquiera a cualquier título.

El fondo tendrá patrimonio autónomo, será manejado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y gozará de un cupo de crédito y redescuento anual en el Banco de la República, que será señalado por la Junta Monetaria. Podrá así mismo el Instituto contratar créditos internos y externos con destino al Fondo, y realizar operaciones financieras para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 21o.- El Fondo Nacional de Adquisiciones Rurales contará con los siguientes recursos financieros:

a) Una sobretasa de cinco por ciento (5o/o) sobre el impuesto de masa global hereditaria, asignaciones y donaciones;

b) Un cinco por ciento (5o/o) de los ingresos ordinarios anuales del Incora;

c) Las sumas que se le asignen en el presupuesto nacional;

d) El producto del precio de venta de las parcelaciones, así como los inmuebles que se entreguen en pago de la contribución de valorización en los programas de adecuación de tierras.

Artículo 22o.- El régimen de las unidades agrícolas familiares establecido por los artículos 51, 81 y 84 de la ley 135 de 1961 será obligatorio durante los quince (15) años siguientes a la constitución de dichas unidades. En consecuencia, decláranse libres de tal régimen las unidades agrícolas familiares que a la fecha de vigencia de la presente ley hayan cumplido el plazo de que trata este artículo.

Artículo 23o.- Revístese el presidente de la República de facultades extraordinarias para que el término de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, revise el estatuto sobre régimen jurídico de las empresas comunitarias, en consonancia con los siguientes criterios y materias: organización democrática de las mismas y sistemas de votaciones con exigencia de mayorías suficientes para aprobar decisiones; su constitución, duración y liquidación; número de socios; órganos representativos y de control; responsabilidad individual de los socios limitada a sus aportes; ingreso y retiro voluntario de los asociados; derecho preferencial de compra del interés social en favor del cónyuge sobreviviente o compañera permanente o de la misma empresa o del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en su orden, cuando se trate de muerte o retiro de socios; sustitución de estos y requisitos para efectuarla; formas de organización preempresarial.

Artículo 24o.- El Gobierno señalará precisamente las zonas donde en desarrollo de los programas de rehabilitación de que trata el artículo 8o. de la ley 35 de 1982 deban llevarse a cabo proyectos de adquisición de tierras, mejoras y derechos originados en la posesión. Tales aquisiciones serán cumplidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria a través del procedimiento establecido en la ley 135 de 1961, pero el pago de las mismas se efectuará siempre como dispone el artículo 62 de la misma ley para las tierras adecuadamente explotadas.

En dichas zonas los propietarios que enajenen sus tierran tendrán derecho a la recompensa de que trata el artículo 59 de la ley 135 de 1961.

Artículo 25o.- Deróganse los artículos 19, 20, 21, 22, 42 Bis, 55, 61 Bis, 62 parágrafo, 63, 106, 109, 115, 116, 122, 124, 125, 127, 128, 129, 130, de la ley 135 de 1961; el decreto 2236 de de 1973; los capítulos I y II del decreto 1368 de 1974 y las demás normas contrarias a la presente ley.

Artículo 26o.- La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación".

2 PROYECTO DE LEY No. 11 DE 1984*

Jesús Antonio Gómez Hermida **

Por la cual se introducen modificaciones a las leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973

El Congreso de la República de Colombia,

D e c r e t a:

Capítulo I
Administración de Recursos del Incora

Artículo 1o.- El artículo 3o. de la Ley 135 de 1961 se adiciona así:

m) Prestar a los campesinos servicios de asistencia técnica y empresarial, transferencia de tecnología, planificación de sus fincas y asesoría en el manejo de créditos. Igualmente, desarrollar actividades orientadas a mejorar la calidad de la vida de las comunidades campesinas, especialmente en los aspectos relacionados con la vivienda, salud, nutrición y nivel de escolaridad.

n) Promover, asesorar y apoyar financieramente a los campesinos para organizarse en formas asociativas, empresas comunitarias o cooperativas,

* Tomado de *Anales del Congreso.* Bogotá, julio 26 de 1984.

** Representante a la Cámara por el departamento del Huila. Ex-gerente del INCORA.

orientadas a mejorar su sistema de producción, incrementar tecnología, acopiar insumos y comercializar o transformar sus productos.

Artículo 2o.- El artículo 7o. de la Ley 135 de 1961, quedará así:

En los estatutos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se incluirá lo dispuesto en los artículos anteriores, y, además, las reglas siguientes:

a) A ninguna parte de los fondos o bienes administrados por el Instituto se le podrá dar destinación distinta de la del cumplimiento de las funciones señaladas a dicho organismo por la presente ley.

b) Las resoluciones de expropiación de tierras y las que declaren la extinción del dominio privado conforme a la Ley 200 de 1936, deberán ser aprobadas por la Junta Directiva con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado.

El Ministro sólo podrá delegar su participación en el Viceministro.

Artículo 3o.- El artículo 8o. de la Ley 135 de 1961, quedará así:

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria será dirigido y administrado por una Junta Directiva, un Gerente General y los restantes funcionarios que determinan sus estatutos.

La Junta Directiva de dicho Instituto quedará integrada por los siguientes miembros:

—El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.

—El Gerente General de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero o su delegado.

—El Director General del Instituto Colombiano de Hidrología, Metereología y Adecuación de Tierras, HIMAT, o su delegado.

—El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o su delegado.

—El Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o su delegado.

—Un (1) Senador y un (1) Representante elegidos por las Cámaras respectivas, de diferente filiación política.

—Un (1) miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República.

—Un (1) representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC y uno (1) de la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN, escogidos por el Presidente de la República de listas que le pasarán las agremiaciones respectivas.

—Dos (2) representantes de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.

El período de los miembros de la Junta Directiva, que no representen entidades oficiales, será de dos (2) años.

La Junta Directiva del Instituto podrá crear, con las formalidades que prescriban sus estatutos, comités de su seno y delegar en ellos el estudio y la resolución de materias comprendidas en el radio de sus atribuciones.

El Gerente General del Instituto será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Parágrafo.- Además de los impedimentos e inhabilidades que consagran las disposiciones legales, no podrán ser designados miembros de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, quienes actúen o hayan actuado en el último año anterior a su designación, como apoderados, representantes legales o comerciales en gestiones ante el Instituto.

Artículo 4o.- El ordinal 1o. del artículo 14 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

1o. Las cantidades que se le destinen en el Presupuesto Nacional. Anualmente se apropiarán las partidas necesarias para financiar los programas de adquisición de tierras y parcelaciones que adelante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en las cuales no quedará incluido el producto de los empréstitos que el Gobierno o el Incora contraten con destino al Fondo Nacional Agrario, en cumplimiento de las funciones previstas en la Ley.

Capítulo II

De la adquisición de tierras y su forma de pago.

Artículo 5o.- Motivos de adquisición. El artículo 54 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Para dar cumplimiento a los fines señalados en los ordinales 1o., 2o. y 4o. del artículo primero de la Ley citada y a los previstos en el artículo 15 de esta Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria está facultado para adquirir tierras o mejoras de propiedad privada, lo mismo que las que tengan la condición de bienes patrimoniales de las entidades de derecho público, mediante negociación directa con sus propietarios o por el procedimiento de la expropiación de acuerdo con las disposiciones de la ley de reforma social agraria y demás normas reglamentarias.

De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Nacional se declara que hay interés social y utilidad pública en la adquisición de tales tierras y mejoras.

En ejercicio de la facultad a que se contrae el presente artículo, salvo en los casos de que trata el artículo 14 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, sólo afectará las propiedades rurales que tengan una extensión superior a las cien (100) hectáreas.

Artículo 6o.- Deróganse los artículos 55 y 56 de la Ley 135 de 1961.

Artículo 7o.- Tierras expropiables.- El artículo 58 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Son expropiables cualquiera que sea su extensión, las tierras necesarias para el cumplimiento de los siguientes programas:

1. Ensanche de las zonas de minifundio.

2. Conversión de los pequeños arrendatarios o aparceros en propietarios de las parcelas que han venido trabajando, en superficie no inferior a una U.A.F.

3. Reestructuración de los resguardos indígenas y dotación de tierras a las comunidades civiles indígenas, en general.

4. Dotación de tierras en regiones donde exista considerable número de campesinos sin tierras y en circunstancias económicas precarias, conforme a

los criterios consignados en la Regla 1a. del artículo 57 de la Ley 135 de 1961.

5. Realización de obras de adecuación de tierras y distritos de riego de que trata el Capítulo XII de la Ley 135 de 1961.

Así mismo, serán expropiables en su extensión total, los predios que se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Los que no sean objeto de explotación por parte de sus propietarios, siempre y cuando no los cobijen las disposiciones sobre extinción del derecho de dominio.

b) Los que estén explotados bajo contratos de arrendamiento.

c) Los que sean ofrecidos voluntariamente en venta al Instituto o reúnan condiciones de aptitud para los objetivos de la reforma agraria.

Artículo 8o.- Deróganse los artículos 59 y 59 Bis de la Ley 135 de 1961.

Artículo 9o.- Derecho de exclusión. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para que en el término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, dicte el estatuto relativo al ejercicio y reconocimiento del derecho de exclusión, en favor de los propietarios de las tierras comprendidas por los programas enunciados en los numerales 1) a 5) del artículo precedente.

Artículo 10.- Procedimiento de adquisición. El artículo 61 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

1. En las regiones en donde se decida adelantar programas de reforma agraria, el Instituto ordenará los estudios, visitas, mesuras y avalúos que sean necesarios, respecto de los predios afectables y podrá requerir de las Seccionales de Catastro, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Notarías, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, etc., los documentos, informes o certificaciones que considere pertinentes, con el objeto de identificar los predios que requiera, determinar su estado de explotación, aptitud y valor de sus tierras.

Los dueños de los predios, los poseedores, sus representantes, socios, intermediarios o cualquiera otra persona que se encuentre en los mismos, estarán obligados a prestar su colaboración para la práctica de las diligencias

que el Instituto requiere en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. Si se opusieren a ellas, o las obstaculizaren en cualquier forma, el Instituto podrá apremiarlos con multas sucesivas hasta de diez mil pesos ($10.000.oo), sin perjuicio de que solicite el concurso de la fuerza pública.

2. Una vez reunidos los elementos necesarios para la negociación directa, el Instituto citará al propietario y le formulará oferta de compra de todo o parte del inmueble que requiera.

Cuando no fuere posible formular la oferta de compra en las condiciones anotadas, se remitirá por correo certificado.

Se entiende que el propietario rechaza la oferta de compra, cuando habiéndose hecho personalmente, de lo cual quedará constancia en acta suscrita por las partes, o mediante comunicación por correo certificado, no manifieste su aceptación en el término de quince (15) días, contados a partir de la fecha de la oferta. En la respuesta, el propietario deberá manifestar si hace uso o no del derecho de exclusión.

3. Si el propietario no aceptare la oferta de compra o se presumiere su rechazo conforme al numeral anterior o si en general, existieren razones que de acuerdo con la ley hagan imposible formalizar un acuerdo de negociación, el Instituto dictará una resolución motivada por medio de la cual ordenará adelantar la expropiación de las tierras requeridas para el respectivo programa.

4. Dictada la resolución de expropiación, se adelantará el proceso correspondiente ante el juez del circuito. El Instituto podrá solicitar en la demanda que se le ponga en inmediata posesión de las tierras expropiadas, la cual no podrá hacerse efectiva en tanto no se hayan cumplido los plazos a que se refiere el inciso 1o. del artículo 67 de la Ley 135 de 1961. Para solicitar la entrega el Instituto deberá consignar el valor del predio en Bonos Agrarios de la Clase "B", si se trata de tierras incultas o en dinero efectivo la parte que deba cancelarse como primer contado, si se trata de otra clase de tierras, de acuerdo con el avalúo de las mismas.

Hecha la petición, el juez ordenará la entrega dentro del término de tres (3) días y dispondrá que la diligencia se realice en un plazo no mayor de diez (10) días. Contra la providencia del juez que ordena la entrega no cabe recurso alguno. En la diligencia de entrega no se admitirán oposiciones fundadas en la inexpropiabilidad de las tierras. Es entendido que el Instituto reconocerá intereses a la tasa que señala la presente Ley, sobre el valor

no consignado, de conformidad con la sentencia de expropiación, desde la fecha en que entre en posesión de las tierras.

Las apelaciones dentro de este proceso se concederán siempre en el efecto devolutivo, con excepción de la del auto que niega la expropiación, que lo será en el suspensivo.

5. En la tramitación de los procesos de expropiación de predios destinados al desarrollo de los programas de reforma agraria, se observarán las normas del Código de Procedimiento Civil, pero lo relativo a la manera de regular la indemnización y a la forma de pago de las tierras y de los créditos hipotecarios, se regirá por las disposiciones de la presente ley.

Parágrafo.- Los actos de la Junta Directiva mediante los cuales se adopten cualquiera de los programas que contempla el artículo 15, numerales 1) a 5) de esta Ley, serán publicados por una (1) sola vez en dos (2) de los diarios de circulación nacional y radiodifundidos ampliamente en dos (2) emisoras de sintonía local.

Si con posterioridad a esta publicación se fraccionaren predios de los cobijados por el programa de que se trate, el ejercicio y reconocimiento del derecho de exclusión, así como los pagos iniciales de las tierras que el Instituto haya de adquirir, se harán con respecto a los nuevos propietarios, en la proporción que corresponda a la fracción adquirida.

Artículo 11.- Precio o indemnización. El precio que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria deba pagar en la negociación directa o el monto de la indemnización total en la expropiación de un predio, se determinarán mediante avalúo practicado con tal fin por peritos del Cuerpo Especial para la Reforma Agraria del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Dicho avalúo, en uno y otro caso, comprenderá exclusivamente el valor de las tierras y las mejoras allí establecidas de propiedad del particular afectado. Si con posterioridad a este avalúo el predio sufriere desmejoras, el Incora solicitará a los peritos del IGAC que estimen el monto de tal desmejora para efectos de corregir el avalúo inicialmente practicado. Por el contrario, si se introdujeren en el fundo mejoras de carácter permanente, el propietario o poseedor, previa comprobación de las inversiones realizadas, podrá solicitar que se estimen por los peritos del IGAC, las variaciones que con respecto al avalúo ya practicado causen las referidas mejoras.

Artículo 12.- Forma de pago. El artículo 62 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Centro de Invest. Económicas

Las tierras que adquiera el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con excepción de las incultas, las pagará de la siguiente manera:

1. En el caso de negociación directa, un contado inicial equivalente al 40% de su valor y el saldo en cinco (5) contados anuales y sucesivos un año después de la fecha de entrega del inmueble.

Sobre los saldos se reconocerán intereses a la tasa del 12% anual, pagaderos por semestres vencidos. Empero, si el valor de las tierras es inferior a $60.000, se cancelará de contado.

2. En caso de expropiación, el 30% de su valor contado inicial y el saldo, en seis (6) cuotas anuales y sucesivas, la primera de las cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del predio.

Sobre los saldos se reconocerán intereses del 10% anual, pagaderos por semestres vencidos.

Las tierras incultas se pagarán en su totalidad en Bonos Agrarios de la Clase "B" de que trata el artículo 75 de la Ley 135 de 1961.

Artículo 13.- Introdúcese a la Ley 135 de 1961 el siguiente artículo nuevo:

Artículo 54 Bis: El Gobierno, por resoluciones ejecutivas de carácter general determinará por razones o regiones el límite máximo de la propiedad rural a que tienen derecho las personas naturales o jurídicas, teniendo en cuenta la posición geográfica de las tierras; su ubicación con respecto a centros de consumo importantes; clase de sueldos; el relieve; la posibilidad de utilizar riegos y avenamientos; las facilidades para obtener una explotación continua y regular y la densidad de la población en la zona rural en donde dichos bienes se hallen ubicados.

Este derecho es único, lo cual impide a una misma persona natural o jurídica poseer varios fundos en que su totalidad excedan el límite señalado.

Parágrafo.- Las áreas que excedan los límites señalados en la forma indicada en el presente artículo serán objeto de expropiación por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para el desarrollo de sus programas.

Artículo 14.- Introdúcese a la Ley 135 de 1961 el siguiente artículo nuevo:

Artículo... Modifícase el artículo 66 de la Ley 175 de 1968 en el sentido de que los derechos que corresponden al Instituto de Bienestar Familiar en las sucesiones intestadas y los referentes a los bienes vacantes, pasarán a cabeza del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, cuando se trate de inmuebles rurales.

Por consiguiente, a partir de la vigencia de esta Ley, los bienes que ingresen por tal concepto, formarán parte del Fondo Nacional Agrario y serán destinados por el Incora al cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley de Reforma Social Agraria.

Capítulo III

De los asentamientos campesinos

Artículo 15.- El inciso 2o. del artículo 29 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 135 de 1961 y en las demás disposiciones que la complementan y adicionan, para tener derecho a la adjudicación de un baldío, el interesado deberá demostrar que explota, cuando menos, el 50% del área que es objeto de su solicitud. Con todo, no habrá lugar a la adjudicación, si se establece por parte del Instituto, que en los terrenos objeto de ella, no se observan las normas sobre conservación de los recursos naturales.

En las zonas de colonización del Departamento del Chocó, la Amazonia y la Orinoquia, se deberá conservar una zona no inferior al 20% en bosques naturales.

Artículo 16.- El literal b) del artículo 51 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

b) Someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación o arriendo del inmueble. El Instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al precio que se señale por funcionarios del Instituto o peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, si en su concepto el contrato proyectado contradice el espíritu y las finalidades de la presente ley.

Artículo 17.- El artículo 52 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

En los procesos ejecutivos o de ventas que se sigan contra un adjudicatario, el Instituto tendrá derecho preferencial a que se le adjudique la Unidad

Agrícola Familiar al precio que señale el avalúo que practiquen los peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Parágrafo.- Antes de admitir la demanda, el juez ordenará citar al proceso al Instituto. Podrá en estos casos el Incora, declarar la caducidad administrativa de adjudicación y consignar a favor del respectivo juzgado el valor del avalúo del IGAC, previo descuento de las obligaciones que tenga el adjudicatario con el Incora.

Artículo 18.- El literal 4 del artículo 81 de la Ley 135 de 1961, se modifica y adiciona de la siguiente manera:

4. La obligación de incluir en los contratos de adjudicación de tierras una cláusula que permita al Instituto declarar administrativamente la caducidad del contrato cuando se registra incumplimiento por parte de los adjudicatarios de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento o del contrato de adjudicación o cuando ocurra el fallecimiento del propietario.

La declaratoria de caducidad dará derecho al Instituto para exigir inmediatamente la entrega de la parcela reintegrando lo que hubiere abonado por el deudor al capital de la deuda, pagando las mejoras al precio que se establezca por funcionario del Incora o peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En los casos en que el beneficiario desista de la adjudicación, tendrá derecho al reconocimiento del valor de las tierras adjudicadas y las mejoras establecidas de acuerdo con el avalúo que al efecto practiquen funcionarios del Incora o peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, siempre y cuando haya permanecido dentro del programa por lo menos cinco (5) años. En caso contrario el monto de los derechos se establecerá y reconocerá en la forma prevista para la caducidad por incumplimiento del adjudicatario.

En caso de caducidad por fallecimiento del propietario, el Instituto consignará el valor correspondiente al avalúo de la parcela, practicado por funcionarios del Incora o peritos del IGAC, ante el juez de la causa, a favor de la sucesión del fallecido y adjudicará la Unidad Agrícola Familiar preferencialmente al heredero cónyuge supérstite o compañera permanente, que reúna las condiciones para ser adjudicatario, exigidas por la presente ley y los reglamentos a que se refiere este artículo.

En caso de fallecimiento de socios de empresas comunitarias, se atenderá a lo que disponga el Reglamento que para dichas empresas dicte el Gobierno.

Contra la resolución que dicte el Instituto, según este artículo, sólo podrá interponerse el derecho de reposición, pero el deudor, en caso de declaratoria de caducidad se deba al incumplimiento en el pago tendrá derecho a que ella se declare sin efecto, si dentro de los quince (15) días posteriores a la ejecutoria, paga el Instituto el monto de las sumas vencidas.

Artículo 19.- El artículo 121 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Empresa comunitaria es la forma asociativa de producción agropecuaria por la cual campesinos de escasos recursos estipulan aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común, con la finalidad primordial de explotar uno o más predios rústicos, industrializar o comercializar sus productos, para repartirse entre sí las ganancias o pérdidas que resultaren, en la forma proporcional a sus aportes.

En las empresas comunitarias se entiende que el trabajo de explotación agropecuaria será ejecutado por sus socios. Cuando las necesidades de la explotación lo exijan, las empresas comunitarias podrán contratar los servicios que sean necesarios.

Artículo 20.- Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley dicte el Estatuto sobre régimen jurídico de las empresas comunitarias, en consonancia con los siguientes criterios y materias:

Constitución, duración y liquidación, organización de las mismas, número de socios; órganos representativos y de control; sistemas de votación y requisitos para aprobar decisiones; responsabilidad individual de los socios frente a la empresa y frente a terceros; ingreso y retiro de los socios; derecho preferencial de compra del interés social en favor de la misma empresa o del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en los casos de muerte o retiro de los socios; fusión y disolución de las empresas.

Artículo 21.- Las empresas comunitarias de que trata el artículo 121 de la Ley 135 de 1961, quedan exentas de los impuestos de renta y complementarios establecidos por la ley.

Artículo 22.- Esta Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Pasada a consideración de la honorable Cámara de Representantes por,
José Antonio Gómez Hermida, Representante a la Cámara por el Departamento del Huila.

3 APUNTES PARA UNA POLITICA DE REFORMA AGRARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

*Darío Fajardo Montaña**

El debate sobre la Paz y las reformas políticas y económicas asociadas a ella ha vuelto a plantear ante el país temas una y otra vez escamoteados, los cuales resurgen, no sabemos si como alma en pena o como promesa mesiánica. Uno de estos temas, caro para muchos, odioso para otros, ha sido el de la Reforma Agraria, maliciosa e ingenuamente identificada con un simplista y, más aún, regresiva parcelamiento de tierras.

A pesar de esta imagen, la crítica situación de la economía y en particular de la producción agropecuaria y de nuestras sociedades rurales ha expuesto nuevamente ante la opinión nacional y ante el mismo Congreso de la República la vigencia de una Reforma Agraria, echando por tierra de paso, las argumentaciones que daban por cumplido este proceso.

Múltiples son las manifestaciones de la crisis agraria: disminución de la oferta de alimentos y materias primas, mayor concentración de la propiedad territorial a través de la quiebra de pequeños y medianos productores y de la

* Jefe del Area de Desarrollo, División Social, de la Fundación para la Educación Superior (FES), Bogotá. Las opiniones aquí expresadas son presentadas a título personal y en nada comprometen a la institución a la que el autor está vinculado. *Dirección:* Carrera 6a. No. 26 - 85. Piso 10 Bogotá. Colombia.

violencia, elevación de los costos de producción y deterioro de las condiciones de vida de la población rural, para no señalar sino algunas de tales manifestaciones. Todas ellas afectan a su vez el desarrollo del mercado nacional y retrasan la esperada reactivación de nuestra economía. Este es, entonces, el contexto del debate cuyos detalles conviene examinar antes de aproximarnos a las soluciones previstas.

Uno de los fenómenos más destacados lo constituye el comportamiento de la producción: en primer término es apreciable cómo la superficie sembrada para los principales cultivos parece seguir una sostenida tendencia decreciente, habiéndose presentado en este año una disminución del área sembrada en cultivos con financiación del Fondo de Fomento Agropecuario —FFAP— de más del 18%[1]. Evidencia el carácter de esta tendencia el comportamiento del hectareaje financiado por el FFAP en el período 1982-1984. (Véase Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

COLOMBIA. AREA CON CREDITOS APROBADOS DEL FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO —FFAP—. 1982-1984

Cultivos	1982 Hectáreas	1982 Valor	1983 Hectáreas	1983 Valor	1984 Hectáreas	1984 Valor
Ajonjolí, Algodón, Arroz riego, Arroz secano, Avena, Cebada, Fríjol común, Maíz comercial, Maní, Papa, Sorgo, Soya, Trigo, Semillas.	330.360	7.758.936	318.864	10.702.186	290.827	12.353.444

FUENTE: FFAP. Citado por: *Síntesis Económica.* No. 423. Bogotá, agosto 13 de 1984.

1 Según la Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas —CEGA—, la comparación marzo a marzo de 1983 y 1984 ofrece una disminución del área financiada por el FFAP del 18.3%; el área financiada con créditos de Ley 5a. disminuyó en el mismo período en 34.068 hectáreas (9.9%) y se señala la disminución del área para arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, sorgo, soya y tabaco rubio. Véase: *Síntesis Económica.* No. 414. Bogotá, junio 11 de 1984.

Como se desprende de las cifras contenidas en el Cuadro No. 1, hay un incremento sensible en los costos de producción, dentro de los cuales los insumos presentan, según los cultivos, una participación que oscila entre el 39% y el 45%[2], correspondiendo dentro de ellos un 20% a los fertilizantes. Los analistas señalan a este respecto cómo el cierre de importaciones han contribuido a la elevación de los costos de producción, los cuales entre 1982 y 1984 se han incrementado en un 43%. Visto el peso adquirido por los insumos en los costos de la producción, no puede menos de señalarse la ausencia de una política eficaz de producción y abastecimiento de insumos, vacío que ha conducido a una especial vulnerabilidad del sector agropecuario frente a las condiciones impuestas por el comercio exterior.

Una revisión de las políticas dirigidas hacia la producción agropecuaria destaca, sin mayores esfuerzos, la constante presencia de estos problemas, al menos desde cuando se inicia el desarrollo de lo que pudiera llamarse "política agraria" por su relativa continuidad, formulación de objetivos y disposición de medios. No obstante, el retorno de esa alma en pena –La Reforma Agraria– hace necesario reflexionar sobre lo que ella pretendió, inclusive por una comisión oficial, pero, por lo incierto de su balance final, bien vale volver a considerarlo. Avanzaremos enseguida sobre unas sumarias observaciones al respecto, y luego de ellas las referentes al Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), sucesor de la "Reforma" y actor no secundario de la actual crisis del sector.

La Reforma Social Agraria

Las condiciones que generaron la formulación de la Reforma Agraria de 1961 han sido expuestas por varios autores, siendo pertinente ahora considerar sus ejecuciones[3].

Pasados más de veinte años de aplicación de nuestra Reforma Social Agraria, sus resultados distan mucho de sus propósitos explícitos iniciales. El logro de su primer objetivo, la redistribución de la propiedad territorial, fue medido en el Censo Agropecuario de 1970, realizado después de haberse cumplido las principales intervenciones de la Reforma; allí se mostró cómo la concentración de la propiedad se había incrementado con respecto a la situación registrada en el Censo anterior, efectuado en 1960. En efecto, mientras el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– reali-

2 Véase: Torres O., Jorge. "Tecnología y Política Agraria: el caso Arroz". *Economía Colombiana*, Bogotá, mayo de 1983; *Síntesis Económica*. No. 419. Bogotá, julio 16 de 1984.

3 Ver, por ejemplo, Machado, Absalón, "La Reforma Agraria: una mirada retrospectiva". Cartagena, XIX Congreso Nacional de Ganaderos, junio de 1984. Mec.

zaba una pequeña labor de redistribución de tierras[4], el número de explotaciones menores de diez hectáreas se redujo en 65.000 unidades y en 169.000 hectáreas. Con una ejecución presupuestal de más de once mil quinientos millones de pesos entre 1962 y 1982, el INCORA únicamente dotó de tierras a 34.918 familias, dio títulos a 27.933, con un ingreso de no más de 840.000 hectáreas al Fondo Nacional Agrario; en cuanto a estas tierras, en el 88% de los casos las negociaciones se cumplieron por acuerdo entre el INCORA y los propietarios, siendo excepcionales las expropiaciones.

En este punto conviene destacar un aspecto que por evidente ha dejado de ser visto: el control de los beneficiarios sobre la aplicación de la Reforma Agraria; en otras palabras, la participación popular en el proceso. Tal tema usualmente se envuelve en la historia de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC—, pero es conveniente señalar que si bien parte de la intención directriz en la creación de la ANUC fue la de establecer mecanismos para tal participación, el proceso tomó un rumbo distinto, a pesar de que la acción de los usuarios fue básicamente una respuesta a la ineficacia del INCORA frente a los objetivos propuestos para su acción.

Pero además de ello, no puede echarse tierra sobre ciertos aspectos de la gestión de directivos del INCORA en salvaguardia del latifundio. Desde tempranas fechas de su operación hasta el presente —según se desprende de las informaciones de la prensa— la "agilización" de la Reforma Agraria no ha sido cosa distinta de entregar algunos títulos a colonos y la adquisición de predios a elevados costos para el Instituto, transferidos luego a los "beneficiarios", y obvias connotaciones dolosas para las partes del negociado. La laxitud de las normas, los compromisos políticos y, por encima de todo, la ausencia de vigilancia por parte de las organizaciones campesinas han constituido, sin lugar a dudas, el contexto favorable para tales operaciones.

Este aspecto no puede sin embargo opacar otras consideraciones de carácter, dijéramos, *estructural.* En efecto, una crítica generalizada ha calificado de fracasada la gestión de la Reforma Agraria, teniendo en cuenta precisamente las pobres cifras de titulación, las cuales hacen referencia básicamente a legalización de posesiones en tierras baldías. Esta característica ha sustentado conclusiones como la siguiente, referida al conjunto de Reformas Agrarias enmarcado dentro de la Alianza para el Progreso:

> La cosa no fue más lejos de la colonización de tierras estatales baldías y el res-

4 En su trabajo citado concluye Absalón Machado: "Aunque no hay datos actualizados, el Censo de 1970 estimaba en ochocientas mil las familias campesinas sin tierra; lo que indicaría que la Reforma Agraria solo benefició al 4.3% de las familias potenciales y al 7.9% si se considera la titulación por extinción de dominio". *Ibid.*

cate parcial de tierras poco aprovechadas de latifundistas y su reventa a precio de mercado a los campesinos que no tenían tierra o que poseían poca[5].

Tales conclusiones, como lo atestiguan las cifras ya vistas y la evolución política paralela en nuestro caso, son válidas en términos generales. Sin embargo no pueden pasarse por alto los conceptos emitidos por la primera misión evaluadora oficial de la Reforma Agraria[6]; en ellos se señala cómo los objetivos de mejoramiento social habían sido trascendidos por los de crecimiento económico en cuanto a las asignaciones de recursos, con una connotación claramente desarrollista. Se impuso entonces aquí una tendencia central del desarrollo colombiano, en la cual se ha asignado a la gran propiedad un papel protagónico central para la solución de la "cuestión agraria", en términos de asignación de recursos y políticas de estímulo, en desmedro de la economía campesina. De esta manera, la década de la Reforma Agraria fue propiamente un período durante el cual se manejaron con éxito relativo las presiones campesinas sobre la tierra, en tanto que el grueso de los recursos[7] destinados al Programa se canalizaron hacia la dotación de infraestructuras requeridas para el desarrollo de la gran agricultura comercial.

A pesar de las lamentaciones de los gremios empresariales agrícolas, constatables en las conclusiones de sus Congresos y demás documentos[8], las inversiones y otros instrumentos de política favorecieron en alguna medida un relativo desarrollo de la agricultura comercial. Hacia este propósito se encaminaron las leyes derivadas del Acuerdo de Chicoral, (Leyes 4a. y 5a. de 1973 y 6a. de 1975) a través de las cuales se establecieron nuevos parámetros para calificar como "adecuadamente explotados" aquellos predios que serían protegidos de la expropiación, se erigieron instrumentos de capitalización y se otorgó una nueva normatividad a los contratos de aparcería. Para este entonces (1976) la agricultura comercial entró en una corta etapa de bonanzas, proyectando parte de su producción hacia los mercados externos. Parecían hacerse realidad los propósitos de la *Operación Colombia* del Profesor Currie, con una acelerada descomposición campesina, aparentemente en agonía, evidenciada en los "coletazos" de las invasiones de tierras. No obstante, los nuevos intentos de establecer una estrategia de industrialización como los contenidos en el Plan

5 Volski, V. et. al. *El Panamericanismo: su evolución histórica y esencia.* Moscú, Academia de Ciencia de la URSS, 1982.

6 "Comité Evaluador de la Reforma Agraria". Banco Ganadero, Bogotá, 1971.

7 *Ibid.*

8 Véase: Machado, Absalón "Políticas Agrarias en Colombia". Bogotá, 1979. Mec.

de las *Cuatro Estrategias* tropezaban —entre otros— con el difícil obstáculo de la restringida oferta de alimentos básicos, cuya producción estaba aún muy lejos de ser asumida por la agricultura comercial, en reemplazo de las unidades campesinas.

El Desarrollo Rural Integrado (DRI)

Este vacío trató entonces de ser suplido con la estrategia del "Desarrollo Rural Integrado - DRI", formulada pocos años antes por el Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara. Su implantación se inició prácticamente en 1976, con el propósito de beneficiar a pequeños productores campesinos con crédito, asistencia técnica, comercialización, vías, salud, electrificación y educación. Luego de ocho años de aplicación y de haber contado con un presupuesto de más de cuarenta y siete mil millones de pesos (de 1980), el DRI atendió a no muchos más de cien mil campesinos y, según un documento de la Oficina de Evaluación del Programa, asignó un equivalente

> que no alcanza a ser el 17% de los recursos crediticios para los pequeños productores del país y no ha financiado en ninguno de los años que lleva operando más del 6% de la superficie financiada por la Caja Agraria para cultivos de pequeños productores[9].

Auncuando se insistió por parte de diversos dirigentes políticos de los partidos tradicionales en que el DRI no era un sustituto de la Reforma Agraria, fue claro el descenso de las pocas acciones de esta última, en tanto que se presentaba al primero como política central hacia los pequeños campesinos.

Los escasos resultados del DRI, agregados a la decreciente asignación de recursos, que se afianza como tendencia, vienen entonces a agravar la crisis de la producción de alimentos. Ciertamente la participación de las economías campesinas en el abastecimiento de alimentos básicos y materias primas viene descendiendo pero esta contribución no es desdeñable si se tiene en cuenta que con solamente el 12.4% de la tierra en propiedad, los pequeños agricultores proporcionan algo más del 30% de los alimentos de consumo básico y del 20% de las materias primas.

El balance en la producción

La evaluación que ahora puede hacerse sobre los resultados de la aplicación de las políticas de "Reforma Agraria" y "Desarrollo Rural Integrado"

---

9 Colombia. Ministerio de Agricultura; Programa DRI-PAN. "Evaluación del programa DRI. 1976-1983". Bogotá, 1984.

no es simple. Ciertamente, la distancia entre los objetivos explícitos de cada una de ellas y sus logros en términos cuantificables es grande, como lo muestran los ejercicios realizado recientemente, algunos de los cuales se citan en estas líneas. Al mismo tiempo, durante el período de ejecución de tales políticas (1960-1980) ha habido una expansión de la producción, la productividad y la frontera agrícola en procesos que sin embargo han tenido una vinculación simplemente lateral, en gran medida, con las mismas.

Los incrementos de la producción, según las cifras presentadas por Absalón Machado para el período de mayor intensidad de aplicación de la Reforma Agraria (1962 a 1972) fueron sensibles, alcanzando más del 40% de la producción lograda a comienzos de la década de 1960, en tanto que la expansión del área fue más restringido, cercana al 19% (véase Gráfico adjunto).

Esta relación entre los incrementos de la producción y los del área sembrada mostraría un crecimiento de la productividad, el cual sin embargo parece estancado en las cifras de los años posteriores, según se aprecia en el Cuadro No. 2.

Estos comportamientos, a pesar del estancamiento, echan por tierra un argumento esgrimido por los opositores sistemáticos de las reformas agrarias, cual es el de su supuesto impacto sobre la producción agraria. De hecho la Reforma impactó en otro sentido la producción: las cifras consideradas previamente, muestran incrementos productivos de cierta magnitud, aún en plena aplicación de la tan temida Reforma; no obstante, estas cifras globales sintetizan un proceso diferenciado regionalmente: de una parte, la acción de la Reforma se hizo sentir sobre tierras marginales, las cuales no eran previamente trabajadas por sus dueños y de esta manera

> se facilitó la explotación a quienes las usufructuaban y no reconocían derechos de propiedad a terceros[10].

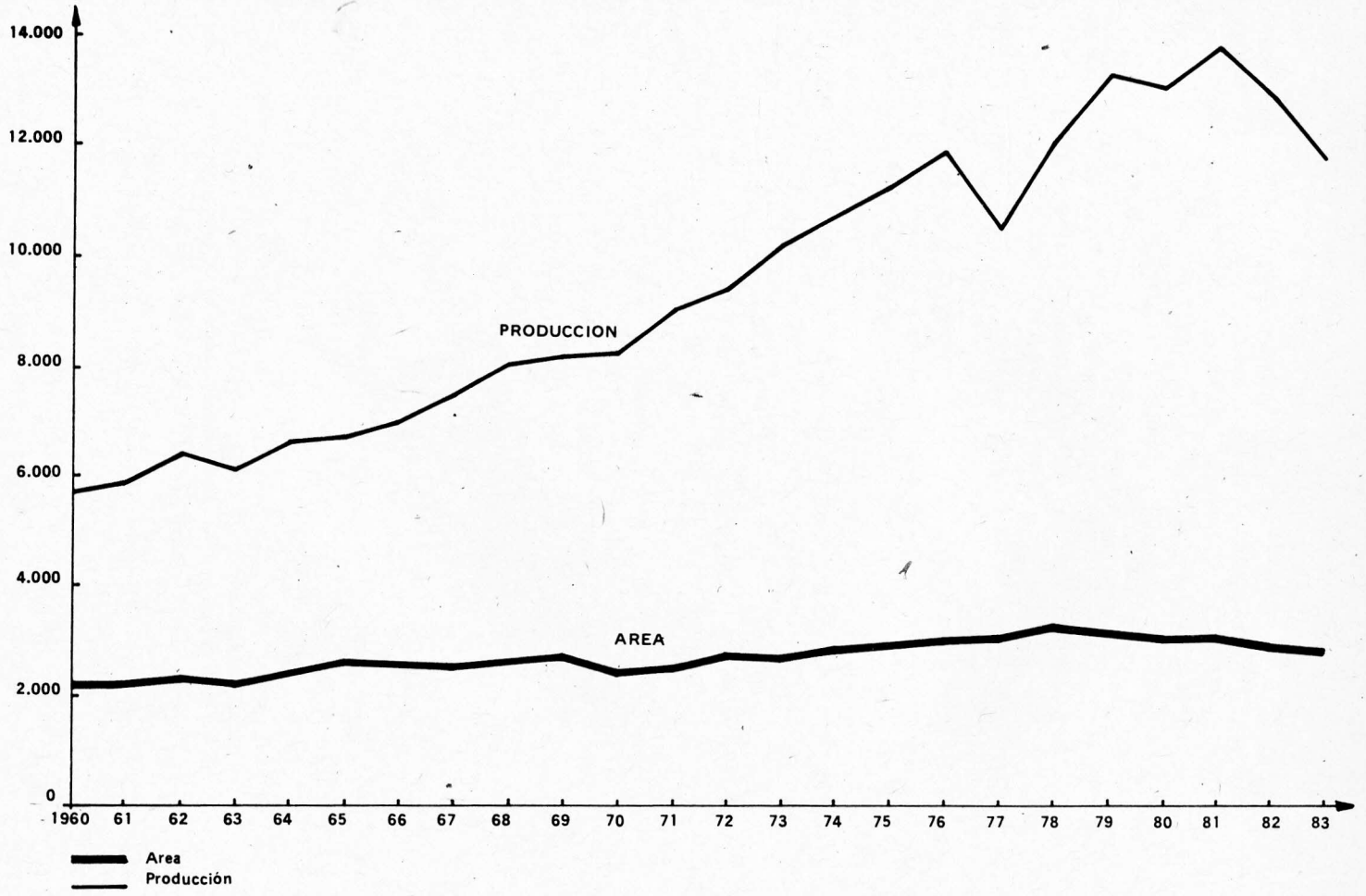
Ello no implicó tampoco un voluminoso aporte al mercado, ya que como lo señala el autor citado

> debe reconocerse que esas tierras, por estar alejadas de los centros de consumo y en zonas con limitantes serios para la producción, hicieron una contribución significativa al proceso de modernización, aumento de productividad y oferta de alimentos[11].

10 Machado, Absalón. "La Reforma Agraria: una mirada retrospectiva". *Op. cit.*

11 *Ibid.*

COLOMBIA: PRODUCCION Y AREA DE NUEVE CULTIVOS:
ARROZ, SORGO, CEBADA, SOYA, ALGODON, PALMA AFRICANA, CAÑA DE AZUCAR, CAÑA PARA PANELA Y TABACO
(Producción: Miles de toneladas; Area: Miles de hectáreas)



FUENTE: Machado, Absalón, "La Reforma Agraria: una mirada retrospectiva". Cartagena, XIX Congreso Nacional de Ganaderos, junio de 1984. Mec.

Cuadro No. 2

COLOMBIA. PRODUCCION Y RENDIMIENTOS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS. 1977 - 1984

Producto	1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984***	
	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**	Producción*	Rendimientos**
Arroz	1.307	4.0	1.715	4.2	1.932	4.3	1.798	4.3	1.788	4.2	2.018	4.5	1.780	4.5	1.796	4.9
Maíz	753	1.3	862	1.3	870	1.4	854	1.4	880	1.4	898	1.4	884	1.5	890	1.4
Trigo	38.5	1.1	37.7	1.2	42.0	1.3	45.7	1.2	62.3	1.4	70.7	1.5	77.8	1.6	91.3	1.7
Papa	1.608	12.3	1.995	14.5	1.966	13.7	1.726	12.1	2.105	13.2	2.149	3.0	2.188	13.8	2.017	12.2
Tabaco	58.3	1.7	46.6	1.5	59.6	1.5	47.7	1.5	29.8	1.5	28.2	1.6	38.3	1.6	41.3	2.3
Caña de azúcar	854	11.1	1.026	12.0	1.096	12.9	1.307	12.7	1.142	12.4	1.255	13.5	1.218	13.5	1.341	13.1

* Miles de toneladas
** Kilogramos por hectárea
*** Estimativos del Ministerio de Agricultura.

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Citado por: *Síntesis Económica*. Bogotá, junio 11 de 1984.

En otros términos, dado el carácter marginal de estas tierras y su pobre calidad —evidenciada por el tamaño promedio de las adjudicaciones, de 75.5 hectáreas— su ingreso a la producción no estuvo acompañado por una incorporación significativa de insumos que elevaran su productividad y en esa medida han participado en la oferta de manera también marginal, estando su producción orientada hacia el autoconsumo y los pequeños mercados regionales. Por exclusión, los incrementos sensibles en la producción se obtuvieron entonces en las tierras previamente incorporadas a la producción, en donde posiblemente la "tenue" amenaza de la expropiación, sumada a las condiciones de la demanda, jalonaron ascendentemente su explotación.

Este proceso de aceleración productiva tuvo su marco entonces no en el seno de las economías campesinas, las cuales, como se ha señalado, vienen participando de manera decreciente en la oferta de alimentos básicos y materias primas, sino en las haciendas modernizadas[12]. Al mismo tiempo, ha estado ausente de este proceso un incremento paralelo en la generación de empleo productivo urbano, con lo cual, a pesar del crecimiento de las ciudades —y de la demanda de bienes de origen agropecuario— ha ocurrido una prolongada retención del campesinado en las áreas rurales, bajo condiciones como la colonización (recomposición campesina en la frontera agrícola), la expansión del semiproletariado agrícola ("obreros con parcela"), al lado de las modalidades campesinas "tradicionales".

Además de los graves problemas generados por las condiciones sociales del campesinado, arrinconado en tierras de mala calidad o marginales con respecto a los mercados, en tanto que se incrementa la concentración de la propiedad territorial agraria[13], los efectos de estos procesos sobre la producción de alimentos básicos, en particular, han sido críticos, ya que su oferta continúa rezagada[14], con los afectos que son de esperarse sobre el gasto de los hogares: más del 80% del ingreso de los hogares que perciben ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos, los cuales corresponden a más del 45% de todos los hogares a nivel nacional, se destina a la compra de alimentos. Adicionalmente, como resultado de la disminución relativa de la oferta

12 Véase: Misas, Gabriel "Descomposición del latifundio y consolidación de una agricultura capitalista: el bloqueo al desarrollo de una agricultura farmer. El caso de Colombia". Mec.

13 En tanto un estudio reciente sobre el Magdalena Medio, señala que en Barrancabermeja, entre 1981 y 1983 el número de propiedades rurales rebajó de 3.204 a 2.318, un 27.6% en Puerto Wilches de 2.246 a 1.294 y en Sabana de Torres de 1.964 a 1.292 (Foro sobre el Magdalena Medio, Bogotá, junio 1984), se estima que a nivel nacional, el 0.4% de los propietarios poseen el 23% de la superficie agrícola.

14 Departamento Nacional de Planeación, Programas DRI-PAN. *Nuevas orientaciones.* Bogotá, 1983.

de alimentos, se han elevado las importaciones de cuatrocientas quince mil toneladas en 1975 a un millón ciento sesenta mil toneladas en 1982, habiendo sido necesario además que el país recurra a créditos externos para pagar las importaciones de alimentos[15].

Esta situación golpea en particular a los sectores de bajos ingresos, como vimos, los cuales reciben además el impacto de las deficiencias de los servicios, particularmente en el campo, en donde más del 60% de los hogares carecen de todos ellos[16].

Las condiciones ya vistas de la producción alimentaria, en las que se destacan la baja calidad de los suelos y la restringida disponibilidad de los mismos, de una parte; de otra los elevados costos de los insumos y finalmente los intrincados canales de comercialización, afectan la oferta de alimentos en su cantidad, precios y calidades, lo cual se agrava dada la distribución del ingreso. Y esta situación, en su conjunto, traslada al medio urbano los problemas y políticas de la Reforma Agraria, haciéndola prácticamente un problema de supervivencia para los sectores de ingresos bajos de las ciudades.

Tales factores remiten a la necesidad de considerar medidas políticas en cuanto al control de los precios de los alimentos básicos, los cuales están muy distantes de las medidas una y otra vez anunciadas sobre "control de la especulación", que solamente conducen a multar a uno que otro tendero, representante de un sector que reproduce en la ciudad las condiciones precarias de subsistencia del campesino. Medidas efectivas, dadas las características del mercado nacional, solamente pueden ser aquellas garantizadas por una eficaz participación popular en Juntas de Abastecimiento que operen sobre mecanismos de distribución más eficientes.

La participación popular organizada en los procesos de distribución y fijación de precios se articula necesariamente con aquella planteada para la aplicación de la Reforma Agraria. Estas instancias, como es de suponerse, han de operar, de una parte, a un nivel primario (tanto en los núcleos como en las áreas de ejecución de Reforma Agraria), como a nivel nacional, reflejando el desarrollo de la organización de todos los beneficiarios de esta política económica y social. Es preciso señalar acá que esta propuesta no constituye cosa distinta de una reflexión y una generalización sobre las experiencias previas propuestas por los mismos medios oficiales, tanto para la Reforma Agraria (ANUC), como para las estrategias de comercialización rural y urbana del DRI.

15 *Síntesis Económica.* No. 411. Bogotá, mayo 21 de 1984.

16 Pardo T. Franz, "La situación Alimentaria de la Población Colombiana. Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda DANE - DNP - DRI - PAN 1981". Bogotá, Ministerio de Agricultura, 1984.

Características de una reforma agraria democrática

Vistos los antecedentes de la actual situación agraria del país, es claro, de una parte, la necesidad de aplicar no una política sino un conjunto de ellas, que de cabida a tratamientos diferenciados según las condiciones de cada región a cada tipo de estructura. Un tratamiento especial merecen las zonas en donde persiste o se ha ampliado el latifundio, generando sobre su base de subutilización de los recursos productivos agudos conflictos sociales y políticos; igualmente especial deberá ser el tratamiento para las áreas de minifundio, con tierras erosionadas y una muy baja productividad; de otra parte, las áreas de explotación intensiva de fuerza de trabajo como las caficultoras o aquellas en donde se ha desarrollado la agricultura mecanizada, si bien en condiciones excesivamente precarias para los trabajadores, sujetos a régimenes de subcontratación, carentes de los más ínfimos alcances de la seguridad social e inhibidos, aún por la violencia, para su desarrollo organizativo sindical, han de recibir acciones de políticas igualmente adecuadas, referidas a las condiciones alimentarias y laborales.

En síntesis, una política hacia el campo encaminada al mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños y medianos productores y de los demás trabajadores del agro, así como al desarrollo de su potencial productivo, habrá de comprender:

1. Criterios y mecanismos efectivos para expropiar las tierras inadecuadamente explotadas, al igual que aquellas requeridas para resolver situaciones de graves conflictos sociales, contando dentro de los mismos instancias decisivas con participación de campesinos y demás trabajadores del campo y la ciudad.
2. Prioridad a la estructuración de unidades de explotación capaces de incorporar tecnologías de mayor productividad.
3. Políticas e instrumentos igualmente efectivos para alcanzar un desarrollo tecnológico al igual que un adecuado abastecimiento de insumos y maquinaria agrícola.
4. Estrategias de comercialización dirigidas a disminuir las pérdidas postcosecha y los márgenes de intermediación, a través del fomento de formas asociativas de productores para la comercialización y de juntas populares de abastecimiento en las áreas urbanas.
5. Priorización en el otorgamiento de tierra a las formas asociativas, cooperativas de producción, Resguardos y Cabildos indígenas.
6. Mecanismos adecuados de financiación para el corto, mediano y largo plazo de la nueva estrategia de Reforma Agraria y Seguridad Alimentaria.

4 REFORMA AGRARIA: DE LA POLITICA DE TIERRAS A LA PLANIFICACION AGROPECUARIA*

*Alvaro Tirado Mejía***

Un nuevo contexto agrario

La discusión del problema que plantea adelantar una reforma agraria debe contemplar necesariamente una revisión de las características del nuevo contexto del sector agropecuario. La lejanía en el tiempo y la profundidad de los cambios que ha sufrido la economía colombiana en los últimos veinte años nos obliga a no seguir manteniendo la actual discusión dentro del marco de referencia de la década del sesenta. Plantear la Reforma Agraria de manera desvinculada de las características contemporáneas del sector agropecuario, como en términos generales parece que se viene haciendo, necesariamente deja la discusión sin un hacidero en la realidad. El punto de partida del debate debe ser el reconocimiento de los cambios que han ocurrido en el sector

---

* Ponencia presentada a nombre del Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC) en el Seminario sobre Reforma Agraria organizado por el Instituto de Estudios Liberales en la ciudad de Ibagué, octubre 5 y 6 de 1984. Colaboraron en la elaboración de este Documento del CEREC, Jesús Antonio Bejarano, Gabriel Silva y Ricardo Santa María.

** Profesor del Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Seccional Medellín. *Dirección:* Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.

agropecuario para que a partir de allí se pueda desarrollar y colocar en contexto el nuevo concepto de Reforma Agraria.

Las características del sector agrario de hoy son el resultado de la combinación del impacto de la dinámica propia de la economía colombiana, que solo en la década de los setenta creció en un 75% en términos reales, con los efectos de la adopción de una serie de políticas que en su conjunto definían un particular modelo de desarrollo agropecuario. Los rasgos más notorios, dentro de la complejidad y la diversidad que presenta el sector agropecuario colombiano, son, en primer lugar, el avance considerable de la agricultura comercial, con un marcado incremento en la agricultura de exportación, acompañado de la consolidación de la agroindustria. En consecuencia se han producido alteraciones entre las relaciones de capital y tierra, que han ido en desmedro de la participación de la tierra como recurso productivo y en favor del capital —insumos, crédito, maquinaria, infraestructura de adecuación etc.,— aún en las explotaciones de la agricultura tradicional. En el aspecto de los esquemas de producción se aprecia una creciente dependencia de la tecnología importada y de aquella desarrollada por entidades de carácter no estatal.

En segundo lugar, desde la perspectiva de la economía campesina se mantiene una presencia considerable de las explotaciones minifundistas, simultáneamente con la consolidación de un creciente proletariado rural, que han llevado a una situación en la cual aún los campesinos derivan una porción sustancial de su ingreso del salario. A pesar de la importancia que ha adquirido la vigencia de las relaciones capitalistas de producción en el agro, hay que tener en cuenta que las condiciones laborales en el campo se encuentran resagadas en cerca de quince años frente a la ciudad. De otra parte, la distribución urbana de los alimentos se convierte en un eje definitivo de la problemática agraria, y el papel de la comercialización en la evolución de los mercados agrícolas adquiere una importancia fundamental, por su función en la determinación de precios y la transferencia de rentas entre sectores sociales y económicos.

El modelo aquí esbozado ha entrado en crisis; una crisis que se manifiesta socialmente en el recrudecimiento de la inseguridad, la violencia agraria y la pugna por la tierra en zonas de frontera. En lo político a través de la exacerbación de los conflictos entre el poder establecido, las regiones y las comunidades rurales. Y económicamente, se evidencia en el volumen creciente de las importaciones de alimentos, la reducción del área cultivada, la caída en la rentabilidad empresarial del agro, el desabastecimiento urbano de alimentos y el crecimiento acelerado de los precios de los alimentos para el consumidor final. En síntesis, en la cuestión agraria contemporánea confluyen la problemática política social y económica del campo.

La crisis generalizada del modelo de desarrollo agropecuario que se inició con el Plan de las *Cuatro Estrategias* y que ha imperado por más de un decenio, y la incapacidad de los instrumentos convencionales de política para resolverla, es el contexto en el que se debe situar la discusión de la nueva Reforma Agraria.

¿Qué resuelve una Reforma Agraria?

En la discusión de la Reforma Agraria ocurre que el concepto mismo actúa como una caja vacía en la cual se depositan contenidos distintos, y hasta completamente antagónicos, de acuerdo a los intereses políticos y económicos de los diferentes sectores involucrados. Para guiar la discusión y resolver el dilema de la estructura definitiva y apropiada que debe tener una Reforma Agraria para el país, conviene identificar los principales contenidos conque se ha venido llenando esa caja mágica que parece ser la política de tierras. Es decir, necesitamos saber qué es lo que conviene y qué se pretende resolver con una Reforma Agraria.

En primer lugar, hay que anotar que la discusión actual nace debilitada puesto que en el último decenio el análisis del tema de la Reforma Agraria y el seguimiento de la evolución del sector agropecuario ocuparon un lugar secundario en las preocupaciones nacionales, hasta el punto de que hoy no solamente carecemos de un marco interpretativo del sector, sino, del indispensable registro de hechos que permite comprender la naturaleza del problema agrario; situación que colabora a que se presente la gran dispersión en el debate. El primer gran objetivo que se discute para la Reforma Agraria es esencialmente político. El esquema gubernamental le entrega a la Reforma Agraria un papel central en la resolución de los conflictos armados en las zonas de violencia como el Magdalena Medio, el Cauca y Caquetá y cuya misión principal se articula al proceso de pacificación nacional. Desde esta perspectiva, la reforma responde esencialmente a la necesidad de institucionalizar la lucha política, de cimentar la paz y promover la integración sociopolítica de las comunidades campesinas en las zonas de frontera agrícola.

En el área de los contenidos políticos también se encuentra otra corriente interpretativa que define el papel de la Reforma Agraria como instrumento central de la democratización de la vida política local en los municipios y como instrumento de redistribución del poder político regional. De esta manera, la distribución de la tierra, que es un recurso de poder en las zonas rurales, se articula con las reformas que contempla la Apertura Democrática —elección popular de Alcaldes, nuevo Régimen Departamental y Municipal, etc.— para apoyar la oxigenación en las relaciones de poder

local. En síntesis, la Reforma Agraria cumple un importante papel en la consolidación de una mayor representación popular en el proceso político nacional.

Desde otro ángulo, el de algunos sectores terratenientes, la Reforma Agraria debe servir para mantener una condiciones de seguridad en el campo que permitan el normal desenvolvimiento de las actividades empresariales agrícolas, por lo que se debe limitar a aquellas áreas donde se presente un claro problema de tierras y de presión campesina. Igualmente, la Reforma puede ser un instrumento que le restituya a muchos terratenientes el valor comercial de sus tierras en las zonas de violencia, al igual que agiliza la circulación de la propiedad agraria en áreas donde, por razones de orden público, se encuentran inmovilizadas las transacciones.

Desde el punto de vista económico, se han cifrado diferentes esperanzas en los efectos de la Reforma Agraria. La misión económica que clásicamente se le viene atribuyendo a la Reforma Agraria es la de respaldar el proceso de industrialización propiciando un mayor nivel de producción de alimentos e insumos agropecuarios, al tiempo que ensancha el mercado nacional al elevar el nivel de ingreso y consumo de los sectores campesinos. Al entrar en crisis el modelo de desarrollo agropecuario en los setenta, con un énfasis en la agricultura comercial, la agroexportación y la intensificación de la inversión de capital, la Reforma Agraria aparece como un tranquilo retorno a un pasado más seguro.

De esa larga lista de posibilidades para las cuales puede servir el inicio de un nuevo proceso de Reforma Agraria, ¿cuál debe ser la que finalmente se adopte? ¿dónde se encuentra el punto neurálgico hacia el cual se debe encaminar la política de tierras? ¿cómo integrar objetivos para lograr la convergencia que le de viabilidad política a la Reforma Agraria? Cada sector político, económico y social, interpreta de manera diferente el sentido último de la Reforma Agraria. La multiplicidad de condiciones que debe contemplar la Reforma Agraria, al igual que la amplia diversidad nacional en materia de problemática rural, son elementos que necesariamente debe integrar la propuesta definitiva. De lo contrario, su alcance real y su viabilidad política se verán limitadas por la carencia de flexibilidad para responder a las distintas exigencias.

La Reforma Agraria y la Política Agropecuaria

La crisis del modelo de desarrollo agropecuario de los setenta ha mostrado la ineficiencia de los instrumentos de política económica para encaminar al sector hacia el cumplimiento de sus funciones y objetivos dentro

de la estrategia general de desarrollo. La incapacidad de la estructura institucional vigente para manejar la problemática agropecuaria se evidencia en la situación de generalizado desbarajuste administrativo y financiero que muestran las principales entidades del sector. Para nadie es un misterio la agudización de las recurrentes crisis del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) o el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Es decir, como causa, y simultáneamente compartida, de la crisis del modelo de desarrollo agropecuario se encuentra la inoperancia de la estructura institucional y los instrumentos de políticas para el manejo estatal del sector agropecuario.

De la misma forma, el reto al que se enfrenta la política agropecuaria es generar un nuevo modelo de desarrollo que ofrezca respuestas a la crisis del sector. Es más, se hace necesario un replanteamiento de la política sectorial para generar una nueva estrategia agraria que se articule con las necesidades del país y responda a las condiciones económicas internas y externas que imperan en la actualidad. La Reforma Agraria necesariamente habrá de afrontar estos retos porque de lo contrario se corre el riesgo de definir unos esquemas ideales que se harán prontamente ineficaces por estar alejados de las demandas de política que se desprenden de la crítica situación sectorial. La Reforma Agraria debe tener un papel y unos objetivos definidos dentro de la estructura institucional porque de lo contrario se convertirá como en una rueda suelta y conflictiva, dentro del conjunto de la política agropecuaria.

La viabilidad de la Reforma Agraria

La viabilidad económica y política de la Reforma Agraria está sujeta a su capacidad de responder íntegramente a las inquietudes hasta aquí esbozadas, y a su flexibilidad para manejar la diversidad de situaciones que caracterizan la cuestión agraria de hoy. De una parte la reforma debe cumplir la fundamental misión política de actuar como un factor de pacificación en las zonas de violencia, al tiempo que promueve la democratización de la vida rural al impulsar una distribución más equitativa de los recursos de poder, entre los que se destaca la tierra. Pero también debe constituirse en un instrumento novedoso de política económica para el sector, resolviendo las evidentes dificultades en el abastecimiento nacional de alimentos y en la producción agropecuaria.

Un esquema de Reforma Agraria que aborde de manera segmentada la complejidad de la problemática del campo colombiano, desconociendo las

íntimas relaciones que existen entre el orden económico, social y político, no se constituye en una respuesta realista a las necesidades nacionales de definir un proyecto agrario para la década de los ochenta.

La pregunta que hay que hacerse es hasta qué punto el proyecto gubernamental, y las propuestas de Reforma Agraria que se han esbozado aquí y en otros Foros, responden a esta condición necesaria de integridad global en el proyecto agrario y de flexibilidad para la resolución armónica de la diversidad de inquietudes sociopolíticas y económicas que nutren la problemática rural. En nuestra opinión las propuestas que se han esgrimido adolecen de dos problemas esenciales. El primero, que se limitan a tratar aspectos parciales, aunque muy importantes, como la cuestión de la violencia agraria o la democratización de la vida municipal, pero desconociendo los vínculos entre este aspecto y las demás facetas o particularidades del problema. El segundo es que se continúa con la conceptualización y la mecánica legal de los intentos frustrados de reforma para buscar adaptarlos, sin someterlos a una crítica suficiente, a las nuevas condiciones. La conclusión es que de mantenerse el debate dentro de estas coordenadas la Reforma Agraria no podrá ser viable puesto que no supera las limitaciones del pasado ni responde a las necesidades del futuro. Es por ello que vemos la necesidad de que creativamente se redefinan los ejes sobre los que tradicionalmente se han movido las propuestas de Reforma Agraria.

Desarrollar para el campo los preceptos constitucionales de función social de la propiedad y la planeación

La discusión sobre la Reforma Agraria, desde el decenio de los treinta, se ha empantanado en la definición de lo que se entiende por "predios adecuadamente explotados". Gran parte de la controversia ha girado en torno a la precisión de las características bajo las cuales un predio se hace susceptible de expropiación, y en particular, qué condiciones específicas de productividad hacen que se pueda entender como bien o mal explotado. En la actualidad el proyecto de Reforma Agraria del Gobierno retoma esa vieja e inoperante categoría y a través de ajustes mecánicos intenta aliviar las dificultades que se derivan de la necesidad de probar en cada predio su situación productiva.

La presencia del concepto "adecuadamente explotado" en la discusión y en los proyectos ha sido una de las principales causas del fracaso de la Reforma Agraria y el estancamiento que se observa en la capacidad del Estado para intervenir en el uso del recurso tierra. Es por ello que proponemos la eliminación de los criterios de productividad para la aplicación de la política de Reforma Agraria, sustituyéndolos por el concepto global y constitucional de función social de la propiedad rural.

Desde un comienzo los sectores terratenientes han sostenido la tesis de que la propiedad rural cumple su función social si es capaz de mantener unos niveles dados de producción. Es decir, en el trasfondo de las leyes de Reforma Agraria se esconde la falacia de que son equivalentes unos indicadores de productividad con la "función social" de la tierra. Desarrollar el precepto constitucional de función social de la propiedad en el campo exige ir mucho más allá de la simple constatación de que la tierra produce.

El manejo de la tierra por parte de los particulares debe hacerse de acuerdo al precepto constitucional, y por tanto, su explotación debe desarrollarse dentro del marco de la función social que específicamente la comunidad necesite asignar a ese recurso. Los criterios que determinan cuándo la propiedad rural cumple su función no sólo pueden corresponder a la productividad inherente a la explotación, sino que tienen que ver con las prioridades económicas generales, las exigencias de naturaleza social y los objetivos políticos de una creciente democratización de la sociedad. Estos parámetros son cambiantes en el tiempo de acuerdo al proceso de desarrollo socioeconómico.

En síntesis, lo que se quiere proponer aquí es el enriquecimiento de las posibilidades de una Reforma Agraria dejando de lado el corto punto de vista de que cuando una explotación logra unos niveles mínimos, y ambíguos, de productividad se está cumpliendo con la sociedad, y más bien recuperar con un criterio amplio, la función social de la propiedad rural como base de la intervención estatal en el campo.

Una Reforma Agraria cimentada en este nuevo concepto supera la simple labor de repartición de parcelas para convertirse en un mecanismo de planificación global del uso del recurso tierra en concordancia con las prioridades políticas, sociales y económicas determinadas por la comunidad. De esta forma, el Estado debe adquirir ingerencia para conceptuar sobre el destino productivo de las tierras, los requerimientos de eficiencia, el tamaño de las explotaciones, y demás variables, para de esta manera racionalizar de acuerdo a criterios nacionales la dinámica del sector agropecuario.

La posibilidad de condicionar la propiedad de la tierra al cumplimiento de los objetivos definidos por un ente planificador, como consecuencia de una nueva Ley de Reforma Agraria, lleva a que la intervención estatal pueda resolver simultánea y complementariamente la problemática económica, política y social del campo. De la misma forma, como en relación al suelo urbano se han desarrollado criterios de utilización con miras a racionalizar el espacio en las ciudades, así mismo debe procederse con la propiedad rural. La propiedad urbana está limitada en su uso y destinación por una serie de

criterios, tales como los ecológicos, cuyo propósito es defender a los habitantes de fábricas polucionantes o cualquier otra amenaza de deterioro del medio ambiente. Igualmente, para ciertas zonas se establece el destino económico y las características físicas de las construcciones. Es así como se ve claramente cómo en las ciudades impera el criterio de utilidad pública o interés social en el manejo de la propiedad urbana.

Una concepción similar debe extenderse a las áreas rurales en donde por medio de una planificación restrictiva, especializada y descentralizada se compela al propietario a dar una destinación a su predio de acuerdo con las necesidades sociales, so pena de llegarse incluso hasta la expropiación. En esta forma, y teniendo en cuenta las diferencias regionales, se puede llegar a propiciar cierto tipo de cultivo para la alimentación o la producción de divisas. Del mismo modo se puede llegar a impedir que ciertas tierras sean dedicadas a la explotación agrícola de manera que no correspondan a las claramente definidas necesidades sociales.

La viabilidad de este esquema requiere la participación activa de los sectores populares urbanos y de las organizaciones campesinas en el control político del proceso y en la discusión de las pautas generales para la planificación nacional del uso de la tierra agrícola. En síntesis, la propuesta está encaminada hacia la búsqueda de un esquema de Reforma Agraria que supere el estrecho criterio de la redistribución de la tierra, y más bien, asuma el manejo general del proceso de desarrollo agropecuario de acuerdo no a las erráticas fuerzas del mercado o a los intereses del propietario, sino en función de las verdaderas necesidades políticas, económicas y sociales del país.

Por último debe recordarse que desde la Reforma Constitucional de 1936 y la Ley de Tierras del mismo año existen en nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones progresistas que esperan su cabal realización. El concepto de expropiación, que está establecido en nuestra Constitución, no puede olvidarse y debe tenerse presenta para su implementación en situaciones particulares y delicadas como las que se presentan en las zonas de violencia. Para ello, por supuesto, lo que se requiere es la voluntad política de hacerlo puesto que la norma hace medio siglo que reposa en la Carta Constitucional. Pero tal solución del problema nos lleva al asunto que está en el meollo de la cuestión agraria: la Reforma Agraria es indudablemente un asunto técnico pero ante todo es un dilema político.